

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

NORME IN MATERIA DI ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI

Oggetto consiliare n. 6041

RELAZIONE

L'utilizzo degli organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare, la loro emissione nell'ambiente e la loro immissione sul mercato sono regolamentate da norme comunitarie e nazionali.

La legislazione vigente è tuttavia incompleta: a livello comunitario per l'assenza di soglie di tolleranza per la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati nelle sementi e nel materiale di moltiplicazione, a livello nazionale in materia di coesistenza tra coltivazioni OGM, coltivazioni convenzionali e biologiche.

La Risoluzione del Parlamento Europeo del 18 dicembre 2003

L'incompletezza della normativa non può essere considerata secondaria rispetto alla necessità di garantire la libertà di scelta ai produttori ed ai consumatori e la tutela delle risorse genetiche del territorio.

Il rilievo viene avanzato dal Parlamento Europeo con la Risoluzione n. 2003/2098 del 18 dicembre 2003, laddove al punto 3 «... chiede che siano adottate senza indugio normative comunitarie uniformi e vincolanti relative alla coesistenza di colture geneticamente modificate, da un lato, e colture geneticamente non modificate convenzionali, dall'altro ...» ed al punto 4 «... invita gli Stati membri ad adottare senza indugio nel contesto del recepimento dell'articolo 26 bis della direttiva 2001/18 CE, le misure legislative per disciplinare la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche ...» aggiungendo che «... risulta incomprensibile che la Raccomandazione della Commissione (Raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003) non faccia alcun riferimento a detta disposizione ...».

Inoltre, quale richiamo al generale tema della coesistenza ed ai suoi molteplici significati e conseguenze, la citata Risoluzione al punto A considera come «... la coesistenza tra colture di specie geneticamente modificate, da un lato, e di specie convenzionali e biologiche, geneticamente non modificate, dall'altro, rappresenta la base della libertà di scelta sia dei consumatori che degli agricoltori, nonché la premessa per la gestione del rischio prescritta nella Comunità per quanto riguarda l'impiego di OGM».

Carattere e motivazioni dell'iniziativa legislativa della Regione Emilia-Romagna

Considerato che con la direttiva 2001/18/CE in materia di emissione di OGM nell'ambiente e con il relativo Decreto Legislativo applicativo n. 224/03 sono ormai definite le disposizioni secondo cui è possibile il rilascio di OGM, sia per deliberata emissione per scopi diversi dall'immissione sul mercato, sia per immissione sul mercato di OGM come tali o contenuti in prodotti, la Regione Emilia-Romagna, in base al principio di precauzione, intende cautelarsi sospendendo la possibilità di coltivazione ed allevamento di organismi geneticamente modificati sul proprio territorio, fino a quando non saranno approvate almeno le norme comunitarie sulla tolleranza dei livelli di contaminazione delle sementi e del materiale di moltiplicazione e le norme nazionali sulla coesistenza di colture transgeniche, convenzionali e biologiche.

La Regione Emilia-Romagna con ciò assume una ponderata responsabilità normativa in considerazione del fatto che l'attuale situazione non offre le necessarie garanzie ed in funzione della loro predisposizione.

I successivi atti di governo dell'Emilia Romagna saranno misurati e cadenzati sui provvedimenti che andranno via via a comporre un quadro esaustivo di garanzie, nell'ottica di un approccio evolutivo, giuridico, scientifico ed economico all'intera problematica.

Il provvedimento di legge assume a riferimento preminente il profilo della salvaguardia degli interessi economici dell'agricoltura regionale, correlato alle problematiche che l'immissione in ambiente di OGM solleva.

Per queste ragioni la Regione Emilia-Romagna intende contestualmente adottare iniziative per estendere ed approfondire le

conoscenze sulle biotecnologie e sulle reali possibilità di coesistenza, per sostenere ricerca e sperimentazione in materia, per adottare azioni di monitoraggio sulle produzioni di qualità e regolamentate, per indire un'ampia consultazione degli agricoltori, delle forze sociali, economiche e dei consumatori sulle scelte più appropriate da adottare per tutelare gli interessi delle comunità locali.

### Il principio di precauzione

Il principio ispiratore del presente progetto di legge è quello di precauzione, più volte richiamato dalla legislazione in materia di OGM, di produzione agroalimentare e di tutela dell'ambiente.

Il principio di precauzione – codificato nell'art. 174, Titolo XIX del Trattato di Amsterdam – ispira la politica ambientale dell'Unione Europea, associato all'azione preventiva, al principio di correzione e al principio del “chi inquina, paga”.

Il citato articolo 174 del Trattato di Amsterdam dispone, inoltre, che in tale contesto le misure di armonizzazione delle politiche ambientali comportano anche una “clausola di salvaguardia” che autorizza gli Stati membri a prendere «... misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo ...». Con ciò costituendo un principio generale di deroga provvisoria alla norma generale che nel caso del presente progetto di legge ben si può riconoscere nella indicata sospensione alla coltivazione ed allevamento di OGM sul territorio regionale.

Giova ricordare che il principio di precauzione che conduce alla costituzione di un esplicito potere di esercizio della “clausola di salvaguardia”, trova riconosciuta applicazione nell'articolo 25 del decreto legislativo n. 224/03, nonché nel citato articolo 26 bis della direttiva CE n. 18/2001.

Su questo articolo è inoltre intervenuto il Parlamento Europeo, nell'ambito della citata Risoluzione del 18 dicembre 2003 laddove al punto 13 «... ritiene che una rinuncia a livello regionale delle colture OGM in determinate aree ed a determinate condizioni possa rappresentare la misura più efficace e vantaggiosa per garantire la coesistenza e che gli Stati membri debbano potersene avvalere in esecuzione dell'articolo 26 bis a condizione che tutti i protagonisti coinvolti siano d'accordo al fine di garantire la massima libertà di scelta ...».

Contestualmente al punto 14, indica che deve essere data «... agli Stati membri la facoltà di proibire la coltivazione di OGM in zone geograficamente limitate al fine di garantire la coesistenza ...». Con ciò avvalorando sia il significato della clausola di salvaguardia, sia il livello regionale del suo utilizzo, sia l'utilità di un'ampia consultazione di merito sulle scelte da compiere.

L'istituto è infine esplicitamente richiamato nell'articolo 23 della direttiva CE n. 18/2001.

### Profili analitici e relativi riferimenti normativi

La problematica degli OGM può essere riguardata sotto una pluralità di profili analitici ed interconnessi.

Sono note le implicazioni legate all'immissione nell'ambiente sui cui caratteri evolutivi ed interattivi è doveroso acquisire informazioni adeguate. Questa condizione rimanda alle considerazioni in materia di Principio di precauzione e ci interroga sul lascito alle generazioni future del territorio, delle risorse naturali e degli strumenti della produzione e delle tecnologie in uso nel tradizionale e riconosciuto sistema produttivo.

Queste preoccupazioni sono riprese anche nei punti B e D della Risoluzione del Parlamento Europeo del 18 dicembre 2003, ed in numerose argomentazioni proposte dalla legislazione comunitaria quali, ad esempio, i punti 3 e 9 dei “considerando” del Reg. CE n. 1829/2003 relativo agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati.

È del tutto evidente che le decisioni del presente su questioni di questa portata sono suscettibili di ipotecare significative porzioni di futuro, tecnologico ed ambientale; che ci sono aspetti che hanno bisogno di tempo per essere verificati; che le iniziative da adottare assumono dunque un carattere implicitamente interrogativo e sospensivo di un definitivo giudizio.

Gli OGM sollevano nuovi quesiti anche sul piano più generale del rapporto fra novità scientifica e produzione, fra costruzione del sapere tecnico scientifico e commercializzazione dei suoi risultati sotto forma di novità tecnologica a disposizione delle attività produttive.

Questo piano di analisi inerisce al tema del governo del futuro dei sistemi produttivi territoriali, delle possibilità di controllo ed indirizzo da parte degli Stati e delle comunità locali.

Nelle scelte che si vanno ad adottare sugli OGM non si può non essere guidati anche dalla preoccupazione di tenere nelle mani dei sistemi produttivi territoriali e delle loro Istituzioni la possibilità di orientare le dinamiche evolutive, conformemente agli interessi delle comunità, per non assoggettarle incondizionatamente alle decisioni di singoli gruppi economici.

La questione centrale che la legge affronta è tuttavia quella che assume come l'introduzione generalizzata degli OGM sia suscettibile di compromettere il valore identitario del sistema agroalimentare regionale.

Tale valore, per consapevole e condiviso giudizio di forze produttive ed Istituzioni, connota in modo così evidente sul piano dell'immagine, su quello economico e commerciale il sistema produttivo regionale che la paventata introduzione è generalmente percepita come possibile alterazione dell'equilibrio esistente fra prodotti, sistemi produttivi e territori, così da produrre una lesione grave ed irreversibile di un carattere fondamentale del sistema produttivo regionale che va difeso in quanto fattore di successo commerciale.

Questa connotazione qualitativa dell'agricoltura regionale così fortemente caratterizzata, fondata sugli usi leali e costanti della tradizione produttiva, è efficacemente rappresentata dai primati dell'Emilia-Romagna nelle produzioni biologiche e nei prodotti che si fregiano dei riconoscimenti comunitari DOP, IGP e DOC. L'estesa presenza di prodotti regolamentati e l'utilizzo delle tradizionali tecnologie adottate nella produzione e trasformazione agroalimentare suscitano interrogativi sulla convivenza con tecnologie transgeniche, segnatamente in campo vegetale, sia per ciò che concerne la possibilità di conservazione degli indirizzi qualitativi citati, sia, soprattutto, per quanto riguarda la reale conservazione, per i produttori, dell'opportunità e libertà di scelta, che vanno rigorosamente e cautelativamente verificati. Le articolate motivazioni su questo argomento riprese nei "considerando" del Reg. CE n. 1829/2003 sono indicative, specificamente la numero 32: «... è generalmente accettato che la valutazione scientifica dei rischi da sola non può, in alcuni casi, fornire tutte le informazioni sulle quali dovrebbe fondarsi una decisione in materia di gestione del rischio e che si può tenere conto di altri fattori legittimi pertinenti alla questione in esame ...».

La preoccupazione del legislatore regionale è di adottare oggi decisioni che non pregiudichino il futuro (rispettando il principio di precauzione) e non lo ipotechino (approfondendo le conoscenze scientifiche in materia di biotecnologie), così da consegnare nelle mani degli agricoltori di domani la libertà di compiere le scelte più opportune.

La presente legge rappresenta, nelle intenzioni, il primo di una successione di atti di governo cadenzati sull'evoluzione delle norme comunitarie e nazionali, sulle acquisizioni scientifiche, sulle garanzie per l'ambiente, sugli interessi degli agricoltori e sulla sensibilità dei cittadini.

Le iniziative disposte dal progetto di legge

Le ragioni che motivano il presente progetto di legge riguardano principalmente l'incompletezza della normativa comunitaria e nazionale che rende necessaria l'adozione di un provvedimento di divieto temporaneo sul territorio regionale delle colture ed allevamenti geneticamente modificati.

In virtù di questo approccio metodologico la Regione Emilia-Romagna intende procedere sulla strada del sostegno allo sviluppo della ricerca scientifica, del monitoraggio e della sperimentazione in materia di OGM.

Promuove altresì una estesa azione di verifica, confronto e consultazione con tutte le forze sociali ed economiche interessate, richiamata anche dagli artt. 12 e 26 del citato DL 224/03, nonché dagli artt. 9 e 24 della direttiva CE 18/2001 ed una ricognizione delle aree geografiche ove si praticano produzioni di qualità riconosciute e regolamentate.

In particolare, attraverso il sostegno della ricerca e della sperimentazione in materia di biotecnologie e di coesistenza, contribuisce ad alimentare un flusso di informazioni scientifiche e di esperienze in materia che non potrà non agevolare la definizione di un quadro analitico adeguato al fine di compiere le scelte più giustificate, sorrette da motivazioni scientifiche compiute.

Per queste ragioni la Regione istituisce un Comitato scientifico di alto livello, con lo scopo di coadiuvare le Istituzioni regionali nella comprensione dell'evoluzione tecnico scientifica e di suggerire linee di attività.

## Il problema della coesistenza e le motivazioni della legge regionale

Il tema della coesistenza, delicato e di controversa valutazione, è all'attenzione delle Istituzioni e dei soggetti sociali ed economici del mondo scientifico. Il criterio di prudenza, sotteso alle disposizioni regionali, che induce a sospendere la coltivazione e l'allevamento di OGM sul proprio territorio è principalmente legato all'impossibilità attuale di sciogliere i molti nodi problematici.

Su questo tema possono fare testo coerenti, estese e ben motivate valutazioni riportate nel Progetto di Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo del 21 giugno 2004, avviato alla discussione il 5 luglio 2004, qui ripreso su tre argomenti: lo stato delle conoscenze, i rischi e la loro gestione, le responsabilità e le relative attribuzioni.

Sullo stato delle conoscenze il progetto di parere si esprime nel modo seguente: «Per potere regolamentare la coesistenza occorre, come condizione imprescindibile, disporre di una base scientifica adeguata che consenta di effettuare delle valutazioni in tema di ibridazioni e diffusione nello spazio e nel tempo degli OGM ... accompagnate da conoscenze e valutazioni affidabili delle possibilità di diffusione degli OGM in fase di produzione, immagazzinamento, trasporto e lavorazione .... La Commissione ha commissionato ulteriori studi. I ricercatori, intervenuti nel novembre 2003 al primo simposio sulla coesistenza (Helsingor DK 11.03), hanno evidenziato un elevato bisogno di ricerca ed hanno dichiarato di essere solo parzialmente in grado di formulare delle conclusioni definitive sulle possibilità della coesistenza... L'attuale stato delle conoscenze circa le tendenze alla ibridazione, la diffusione e la persistenza delle piante geneticamente modificate non consente di fare previsioni sulle possibilità di coesistenza .... Le possibilità di coesistenza con determinati OGM vanno valutate individualmente per ciascuna specie vegetale tenendo conto delle condizioni regionali e dei differenti sistemi di produzione» (Cap.3.1.1 e 3.1.2).

Sulla questione dei rischi si esprime nel modo seguente: «la valutazione dei rischi derivanti dagli OGM deve essere effettuata a norma della direttiva CE 2001/18 ... Tuttavia la effettiva possibilità di applicare misure efficaci per limitare la coltivazione e circoscrivere ed osservare le relative conseguenze, nonché per revocare eventualmente una autorizzazione dipende in modo decisivo dalle pratiche modalità di coltivazione. Pertanto la questione della coesistenza non può essere circoscritta ai soli aspetti economici della coltivazione, ma costituisce parte integrante della gestione del rischio e della prevenzione previste dalla legge» (Cap. 3.2.2).

Sulla questione delle responsabilità si esprime nel seguente modo: «In base alla direttiva 85/374 CEE in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, i produttori di OGM e coloro che li immettono in circolazione sono responsabili dei danni, ... tuttavia tale responsabilità è limitata ai prodotti finali, destinati all'uso ed al consumo privati ... essa fa ricadere per intero la responsabilità civile sull'utilizzatore (agricoltore) in quanto produttore immediato del prodotto finale» (Cap. 3.6.1 e 3.6.2).

«La presenza indesiderata di OGM in prodotti, impianti e superfici di produzione può provocare danni finanziari agli agricoltori, ai responsabili della trasformazione ed ai commercianti di alimenti e mangimi. Tale presenza inoltre può rendere necessari interventi di ripristino delle condizioni originarie in aree in cui il rilascio di OGM non è consentito né previsto, producendo così costi aggiuntivi. Le compagnie assicurative escludono una assicurazione che copra questa forma di responsabilità civile» (Cap. 3.7.1 e 3.7.2).

Tale dichiarazione è stata riconfermata da una recente dichiarazione stampa delle Assicurazioni tedesche. Come noto la Germania federale ha recentemente approvato una legge nazionale in materia di coesistenza.

Infine nelle Raccomandazioni, conclusive al documento, il progetto di parere così si esprime: «La coltivazione di OGM deve essere vietata quando rende impossibile o eccessivamente difficile una produzione tradizionale ... In mancanza di basi scientifiche adeguate occorrerà definire le condizioni di coabitazione rispettando il principio di precauzione onde evitare mutamenti irreversibili o difficilmente reversibili, di cui non è possibile misurare adeguatamente le conseguenze sulla coesistenza .... La Commissione dovrebbe mettere a punto un programma interdisciplinare di ricerca coerente e pragmatico, che ponga rimedio alle gravi lacune nelle conoscenze in materia di coesistenza. Il parere del Comitato Scientifico per le piante, cui la Commissione fa riferimento nel quadro della discussione sui valori limite di OGM nelle sementi, è insoddisfacente poiché non indica quali valori limite siano richiesti per rispettare le disposizioni della Direttiva CE 2001/18. Pertanto la Commissione dovrebbe nuovamente presentare delle precise domande in materia al Comitato scientifico della Autorità europea per la sicurezza alimentare, EFSA.» (Capp. 4.1.4, 4.2.1, 4.2.2 e 4.2.3).

Con tutta evidenza, quindi, la natura e l'estensione delle problematiche sopra citate ed i relativi interrogativi irrisolti, ancor più giustificano non solo il prudente atteggiamento della Giunta regionale, fino ad oggi assunto nell'affrontare la questione degli OGM, ma anche l'adozione delle specifiche disposizioni oggetto del presente progetto di legge.

Il progetto di legge consta di 8 articoli.

## PROGETTO DI LEGGE

### Art. 1

#### Finalità

1. La Regione Emilia Romagna, sulla base del principio di precauzione contemplato dall'art. 174 del Trattato della Comunità europea ed in osservanza dell'art. 26 bis, comma 1, della direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, disciplina con la presente legge, nell'ambito delle proprie competenze, l'utilizzo di organismi geneticamente modificati avendo cura di preservare le risorse genetiche del territorio e di tutelare efficacemente le produzioni agricole ed alimentari, che fanno della identità, originalità, naturalità un valore culturale, economico e commerciale non compromettibile.

2. Ai fini di cui al comma 1, la Regione adotta iniziative o misure dirette a:

a)

evitare la diffusione incontrollata di organismi geneticamente modificati nell'ambiente e prevenire l'ibridazione delle produzioni tradizionali e biologiche per mantenere la ricchezza distintiva delle colture;

b)

sviluppare la ricerca e la sperimentazione nel settore delle biotecnologie;

c)

individuare le aree geografiche ove si praticano le produzioni di qualità e regolamentate per verificare la reale sussistenza delle condizioni di coesistenza sul territorio tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche;

d)

realizzare forme di consultazione ed informazione pubblica.

### Art. 2

#### Divieto temporaneo

1. Per le finalità indicate all'art. 1, comma 2, lettera a) ed in funzione della predisposizione di un solido quadro di garanzie scientifiche e di tutele giuridiche, nelle more dell'adozione di una normativa statale che definisca i principi per la disciplina della coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche sul territorio nazionale, nonché nelle more della fissazione, nella normativa comunitaria, delle soglie di tolleranza per la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati nelle sementi e nel materiale di moltiplicazione, è fatto divieto di coltivare specie vegetali ed allevare animali geneticamente modificati in tutto il territorio regionale.

### Art. 3

#### Ricerca e sperimentazione

1. Per le finalità indicate all'art. 1, comma 2, lettera b), la Regione promuove la ricerca e la sperimentazione nel settore delle biotecnologie, orientate al miglioramento della qualità, alla difesa dalle patologie, alla sostenibilità ambientale delle produzioni agricole ed alimentari regionali. La Regione predispone, altresì, un programma interdisciplinare di ricerca per arricchire le conoscenze in materia di coesistenza, collegato alle iniziative del Ministero delle Politiche agricole e forestali e di altre Regioni, nonché alle indicazioni dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

2. È istituito il Comitato scientifico per le biotecnologie in agricoltura della Regione Emilia-Romagna, nominato dalla Giunta regionale e composto da cinque personalità scientifiche di comprovata competenza. Il Comitato ha funzione consultiva sulle linee di intervento per l'attività di ricerca e sperimentazione ed informativa sull'evoluzione tecnico-scientifica della materia.

### Art. 4

## Elenco delle produzioni di qualità e regolamentate

1. Per realizzare le finalità dell'art. 1, comma 2, lettera c), la Regione Emilia-Romagna predispone l'elenco delle produzioni agroalimentari di qualità e regolamentate, sementiere e vivaistiche, identificando le relative aree geografiche.

### Art. 5

#### Consultazione e informazione pubblica

1. Per realizzare le finalità indicate dall'art. 1, comma 2, lettera d), la Regione Emilia-Romagna provvederà ad individuare le modalità volte ad accertare la volontà degli agricoltori ad esercitare una rinuncia volontaria in determinate aree e per determinate produzioni, nonché ad adottare le eventuali prescrizioni necessarie per rendere effettiva tale rinuncia.

2. La partecipazione e l'informazione di tutti i cittadini e degli operatori agricoli iscritti all'Anagrafe delle aziende agricole vengono assicurate attraverso l'utilizzo di opportuni strumenti informatici.

### Art. 6

#### Vigilanza

1. Per la vigilanza sull'applicazione della presente legge, la Giunta regionale predispone il Piano annuale dei controlli.

2. Per l'effettuazione dei controlli la Regione si avvale dell'Agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente nell'ambito delle funzioni e dei compiti istituzionali attribuiti all'Agenzia stessa dalla legge regionale 19 aprile 1995, n. 44 (Riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente – ARPA – dell'Emilia-Romagna) o di altri Enti od istituti pubblici o privati attraverso la stipulazione di apposite convenzioni, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale).

### Art. 7

#### Procedura comunitaria di controllo

1. Per le finalità di cui all'art. 174, comma 2, del Trattato della Comunità europea, la presente legge è comunicata alla Commissione Europea.

### Art. 8

#### Obblighi e sanzioni amministrative

1. Chiunque non ottemperi al divieto di cui all'art. 2 è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 2.500,00 ad Euro 15.000,00.

2. Per l'accertamento, la contestazione e l'applicazione delle sanzioni amministrative si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e alla legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 (Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale). L'ente competente all'irrogazione delle sanzioni è la Regione Emilia-Romagna.